« SOUVERAINISTES » ET SOUVERAINETE

Alain de Benoist

Comme tant d'autres phénomènes contemporains, le « souverainisme » constitue aujourd'hui un élément transversal du paysage politique français. On trouve en effet ses représentants aussi bien à droite qu'à gauche, ce qui ne saurait d'ailleurs étonner tant l'esprit jacobin reste omniprésent dans la classe politique. Certains souverainistes se réclament de Maurras, d'autres du général de Gaulle, d'autres encore de Jules Ferry. Ils ne se déclarent pas nécessairement nationalistes — beaucoup préfèrent se dire, plus pudiquement, « nationistes » ou « nationaux-républicains » —, mais tous approuvent le principe politique fondamental qu'Ernest Gellner voyait au fondement du nationalisme, à savoir « que l'unité politique et l'unité nationale doivent être congruentes »[1]. Tous font également grand cas du principe de souveraineté étatique, qu'ils définissent comme associant étroitement puissance et liberté. Un État souverain serait un État qui, non seulement serait toujours maître chez lui, mais ne se laisserait jamais rien imposer par une autre autorité que la sienne, un État qui pourrait donc exercer sa puissance sans être limité par rien, et dont les représentants, quoique tenant éventuellement leur pouvoir du suffrage populaire, ou pour cette raison même, jouiraient par là d'une autorité absolue[2].

Sur la base de cette conception de la nation et de l'Etat, les souverainistes interprètent la construction européenne comme portant atteinte aux prérogatives de de l'État républicain, et tout transfert de souveraineté comme abandon ou comme dépossession. L'intégration de la France à l'Europe est chez eux régulièrement présentée comme arrachement, aliénation, perte de liberté, suppression de l'« exception française », etc. Cette analyse se fonde sur des antinomies binaires inspirées d'un modèle de jeu à somme nulle : tout ce qui est gagné par l'un (l'Europe) ne peut qu'être perdu par l'autre (la nation). Ce qui renforce l'Europe ne saurait donc jamais profiter aux nations qui la composent.

Les souverainistes n'ont par ailleurs pas oublié que la construction de la nation s'est faite en France, non sur la base de la diversité locale, mais à partir d'une lutte incessante menée par le pouvoir central, avec des pouvoirs toujours renforcés, contre les particularismes locaux, qu'ils soient culturels, linguistiques, religieux ou sociaux. Ils ne l'ont pas oublié, et ils souhaitent poursuivre dans la même voie. C'est pourquoi, en arrière-plan de leur discours, s'exprime toujours une profonde défiance vis-à-vis de toute renaissance des pouvoirs régionaux ou d'une reconnaissance des langues régionales, qui équivaudrait selon eux à une « balkanisation » de la nation ou à un retour aux « féodalités ». D'où l'exaltation, de Le Pen à Robert Hue en passant par Pasqua et Chevènement, non pas de l'union, mais de l'*unité* comme idéal d'homogénéité dans à peu près tous les domaines. D'où la confusion, constamment entretenue, entre l'idée d'autonomie et celle d'indépendance. D'où le refus de toute reconnaissance publique des identités collectives singulières, régulièrement dénoncées comme « corps étrangers », « États dans l'État », porteurs des « vieux démons » du communautarisme et de la division.

Ardents défenseurs de l’esprit « républicain », soucieux de sauvegarder l’idéal de citoyenneté, critiques souvent pertinents de l’idéologie des droits de l’homme, adversaires de la mondialisation libérale et de l’hégémonisme américain, hier encore au premier rang de la protestation contre la guerre en Serbie, les souverainistes ne sont pas sans mérites. On n’a pas de mal à sympathiser avec certains de leurs plaidoyers contre l’abandon à de fausses fatalités, leur refus de voir confisqués les moyens de l’action collective ou leur désir d’être les porte-parole d’un peuple qui ne s’appartient plus. Sur bien des plans, ils forcent donc la sympathie. Et pourtant, ils se trompent à notre avis complètement lorsqu’ils s’obstinent à professer un jacobinisme sans failles et à faire de l’État-nation la norme indépassable de la vie publique.

Ils se trompent d’abord d’époque, en surestimant les capacités d’action des gouvernements et des États, auxquels ils continuent d’attribuer des pouvoirs qui furent les leurs au XIXe siècle mais qu’ils perdent aujourd’hui un peu plus chaque jour, et en sous-estimant la réalité d’une mondialisation qu’ils déclarent pourtant vouloir combattre. Ils s’abusent en se refusant à reconnaître que l’un des phénomènes les plus évidents de la période actuelle est l’impuissance grandissante des instances de décision classiques — c’est-à-dire le fait que le pouvoir d’État a désormais de moins en moins de pouvoir, soit que la capacité de décider soit d’ores et déjà passée à d’autres instances que l’instance étatique, soit que les contraintes de structure, désormais mondiales, excèdent de plus en plus largement ses capacités.

Le Conseil d’État avait déjà établi en 1989 la supériorité des traités signés par la République sur les lois votées au Parlement. Aujourd’hui, plus de la moitié des normes de valeur législative trouvent leur origine dans des textes produits par l’Union européenne, les normes de droit communautaire, y compris du droit dérivé, ayant été reconnues supérieures au normes nationales, même de valeur constitutionnelle. Le droit national contraire au droit communautaire est donc devenu inapplicable[3]. Les citoyens français peuvent également faire appel du jugement d’un tribunal de leur pays auprès de la Cour de Luxembourg. Depuis l’Acte unique et les accords de Schengen, les frontières nationales n’arrêtent plus la circulation des personnes et des biens. La création de l’euro a mis un terme au privilège régalien de battre monnaie. Et près de la capitalisation boursière de la Bourse de Paris est détenue par des investisseurs ou des actionnaires étrangers.

Dans le même temps, la mondialisation ne cesse de promouvoir des acteurs internationaux non étatiques, eux aussi détenteurs d’une part de souveraineté. En accentuant l’interdépendance économique et financière (internationalisation du commerce, planétarisation des firmes multinationales, globalisation des flux de capitaux), elle entraîne également une recomposition de l’espace politique. L’essor des technologies nouvelles, enfin, aboutit lui aussi à une abolition des distances, tant spatiales que temporelles, qui affaiblit le pouvoir médiateur de l’État et enlève progressivement aux territoires l’importance qu’ils avaient auparavant, au moment même où, par le bas, s’affirment des communautés, non plus tant politiques que culturelles, et qui ne sont plus nécessairement institutionnalisées ou territorialisées.

Le souverainistes ne contestent pas la réalité de cette évolution, mais ils s'affirment décidés à l'enrayer. La question qui se pose est : avec quels moyens ? Les États ne sont plus maîtres de leurs territoires depuis que le capitalisme s'est mondialisé, et que la majeure partie des entreprises sont devenues plurinationales. Ils ne contrôlent plus leur économie depuis que les marchés financiers mondiaux en dictent le cours. Ils n'ont plus les moyens de s'opposer aux programmes que diffusent depuis les airs les satellites. Leurs armées, le plus souvent, ne sont plus à même de remplir seules les missions qui leur sont assignées. Ils ne peuvent plus lutter isolément contre la criminalité mondiale, faire face aux problèmes écologiques, aux impératifs de la production industrielle à grande échelle, aux défis des technologies de l'information, aux flux migratoires et aux épidémies.

On dit que l'euro a enlevé aux nations européennes leur souveraineté monétaire. Mais que valent les 35 milliards de dollars de réserves de change mobilisables par la Banque de France à une époque où le montant des transactions enregistrées sur les marchés financiers atteint chaque jour 1 300 milliards de dollars ? L'euro est aujourd'hui, devant le dollar, la première monnaie mondiale pour les émissions d'emprunt. Comment le franc aurait-il jamais pu parvenir à cette place ? Et que pèsent les nations européennes face aux cent plus grosses entreprises mondiales, qui réalisent à elles seules un chiffre d'affaires annuel de 2 100 milliards de dollars, soit une fois et demi le PIB de la France[4] ? Comment croire que l'État-nation pourrait seul affronter la puissance destructrice des marchés financiers alors que la mondialisation de l'économie provoquée par les mutations du capitalisme tardif est précisément ce qui permet à ces marchés d'échapper toujours plus aux carcans réglementaires des États nationaux ?

Dans de telles conditions, la souveraineté nationale, quand elle n'est pas utilisée comme un simple prétexte[5], devient une sorte de mythe fonctionnel qui ne tire plus son efficace, comme le remarque Bertrand Badie, que « de son discours de transcendance, de son aptitude à se présenter comme hors d'atteinte de la volonté humaine »[6]. Si l'on ne veut pas tomber dans le fétichisme de la souveraineté, il faut donc commencer par admettre que, tout comme les droits « imprescriptibles », un pouvoir « régalien » est illusoire sans les moyens de l'exercer. Un État « souverain » voué à l'impuissance n'est qu'une coquille vide. Frappé d'obsolescence grandissante, l'État-nation arrive au terme de son parcours historique : les Etats-nations n'ont plus aujourd'hui qu'une souveraineté nominale.

Les véritables attributs de la puissance et de la souveraineté ne peuvent aujourd'hui résulter que d'une synergie à l'échelle continentale. Ce qui revient à dire que la souveraineté perdue à l'échelon national ne peut se retrouver qu'au niveau européen, et qu'elle doit être répartie à tous les niveaux de décision, de la base au sommet. Que ce soit sur le plan économique et financier, sur le plan de la protection sociale, de l'écologie, de la lutte contre la criminalité ou de la politique étrangère, l'Europe doit s'unir selon le principe de la décision au sommet et de la plus extrême diversité possible à la base.

Faute d'admettre cette évidence, le point de vue souverainiste ne peut que contribuer à aggraver la situation qu'il déplore, c'est-à-dire la dépendance des

nations européennes vis-à-vis des marchés et de la mondialisation. On le voit très bien lorsque les souverainistes dénoncent l'« impuissance politique » de l'Europe, alors qu'ils sont les premiers à récuser toute intégration politique de l'Europe — ou lorsqu'ils dénoncent l'hégémonisme américain, lors de la guerre contre la Serbie par exemple, tout en s'effrayant de l'émergence de la seule puissance au monde qui pourrait l'endiguer.

Une autre confusion, faite par certains souverainistes, consiste à croire que la souveraineté de l'État-nation est un moyen privilégié du maintien de l'identité, ou va nécessairement de pair avec celle-ci. Cette confusion de l'identité et de la souveraineté, comme l'a remarqué Dominique Venner, n'est qu'« une sorte de dogme entretenu par l'enseignement jacobin de l'histoire »[7]. L'identité ne peut être que l'attribut d'un peuple, non celui du cadre politico-administratif d'une nation ou d'un État. Souverain ou non, le pouvoir politique ne crée pas l'identité. Il peut certes susciter des conditions objectives plus ou moins favorables à sa formation ou à son maintien, mais rien ne garantit par avance qu'il en ira bien ainsi. C'est même fréquemment au spectacle inverse que l'on assiste. Dans le cas de la France, force est de constater que l'identité se confond d'autant moins avec la souveraineté étatique que l'État-nation « a toujours été l'acteur acharné du déracinement des Français »[8].

« L'État a sa logique, écrit encore Dominique Venner, qui n'est pas celle de la nation vivante. Celle-ci n'a rien à craindre des abandons de souveraineté, pour cette bonne raison que la souveraineté ne se confond pas avec l'identité. S'il en fallait encore une preuve, l'histoire du Québec nous l'apporterait éloquemment. Depuis le traité de Paris, en 1763, les Français du Canada ont été totalement abandonnés par l'État. Isolés dans un univers hostile et sous une souveraineté étrangère, non seulement ils n'ont pas disparu, mais ils se sont multipliés, conservant leur langue ancestrale et leurs usages, luttant véritablement contre l'hégémonie linguistique anglo-saxonne. Là est l'identité, dans la fidélité à soi-même et nulle part ailleurs »[9].

Mais on constate encore une autre bizarrerie chez les souverainistes. Elle consiste à refuser que les nations dépendent de la « bureaucratie bruxelloise », tout en trouvant parfaitement normal que les régions de France dépendent de la bureaucratie parisienne. Le jacobinisme trouve ici sa plus évidente contradiction. D'un côté, les souverainistes s'inquiètent d'une éventuelle « dissolution » de l'identité française au sein de l'Union européenne. De l'autre, ils se font les avocats de l'assimilation, c'est-à-dire du déracinement, face aux revendications identitaires des communautés et des régions — c'est-à-dire qu'ils accusent l'Europe de vouloir mener au niveau supranational une politique anti-identitaire qu'ils se font gloire d'appliquer eux-mêmes au niveau infra-national, en s'opposant par exemple à la signature par la France de la Charte des langues régionales ou en refusant de reconnaître l'existence d'un peuple corse, basque, alsacien ou breton. En d'autres termes, ils refusent la suppression par l'Europe de l'« exception française », mais s'emploient au nom de la « République » à fondre toutes les « exceptions » locales dans le creuset du jacobinisme, défendant ainsi en-deçà des frontières ce qu'ils se flattent de refuser au-delà.

« Héritiers des jacobins, qui trouvent dans leur sévère (et juste) critique de l'impérialisme américain les mêmes arguments que les régionalismes lorsqu'ils dénoncent le centralisme parisien, ils refusent l'uniformisation, observe à ce propos Guillaume Lenoir. Ils rejettent la dictature de la pensée unique. Ils n'acceptent pas le mondialisme, ni le rôle de gendarme des États-Unis, alors même qu'ils veulent la réduction à l'aune de Paris des différentes sensibilités de la France, qu'ils imposent une langue française académique, figée, qu'ils admettent une conception totalitaire de l'État puisque centralisée à l'extrême, et qu'au nom de l'universalisme, ils refusent les identités provinciales »[10].

C'est sans doute la raison pour laquelle les souverainistes ne parviennent pas à imaginer l'union autrement que sous la forme de l'unité, c'est-à-dire de la réduction à l'unique — et qu'à l'inverse, ils interprètent toute revendication d'autonomie comme devant immanquablement conduire à l'indépendance. Mais en voyant dans les régionalismes une menace de « disparition » de la France — d'une France qui ne tiendrait son identité que de la négation de ses diverses composantes —, ils trahissent aussi un stupéfiant manque de confiance dans leur pays, puisqu'ils laissent entendre qu'il suffirait qu'en soient reconnus les éléments constituants pour le voir aussitôt éclater.

*

Les souverainistes n'ont pas tort d'attacher une grande importance à l'idée de souveraineté, mais ils se trompent encore lorsqu'ils donnent de cette notion une définition empruntée à Jean Bodin, sans voir que cette définition n'est pas la seule qu'on puisse en donner. Qu'est-ce donc, en effet, que la souveraineté ?

La concept de souveraineté est probablement l'un des plus complexes de la science politique : on a pu en donner des dizaines de définitions différentes, dont certaines sont totalement contradictoires[11]. En règle générale, cependant, la « souveraineté » renvoie à deux acceptions principales. L'une définit la souveraineté comme la puissance publique suprême, celle qui a le droit — et, théoriquement, la capacité — de faire prévaloir en dernière instance son autorité. L'autre désigne le détenteur ultime de la légitimité du pouvoir, renvoyant alors au fondement de cette autorité. Quand on parle de souveraineté nationale, en la définissant notamment comme le moyen de l'indépendance, c'est-à-dire de la liberté d'action d'une collectivité donnée, on se situe dans la première acception ; quand on parle de souveraineté populaire, on se situe dans la seconde.

A l'échelle internationale, la souveraineté signifie que rien ne peut être imposé de l'extérieur à un État sans son consentement. Les normes internationales sont alors elles-mêmes fondées sur le principe de l'égalité souveraine des États : le droit international est un droit de simple juxtaposition, excluant toute immixtion ou interférence, et qui se borne à fixer des règles acceptées par tous. Cette souveraineté reste toutefois éminemment relationnelle, sinon dialectique, car la souveraineté d'un État ne dépend pas seulement de sa volonté d'être souverain, mais aussi du degré de souveraineté qu'il peut préserver face à la souveraineté des

autres. On peut dire, de ce point de vue, que la limitation de la souveraineté d'un État découle déjà logiquement de l'existence d'autres États souverains[12].

Ce serait cependant une grave erreur de croire qu'il n'y a de souveraineté possible que dans le cadre d'un État de type classique, c'est-à-dire d'un État-nation, ainsi que le soutiennent certains tenants de l'école « réaliste », comme Alan James et F.H. Hinsley, ou des théoriciens néomarxistes comme Justin Rosenberg[13]. Une telle erreur revient à confondre l'État et la nation, alors que les deux choses ne vont pas nécessairement de pair, et par suite à s'imaginer que la souveraineté n'est apparue qu'à partir du moment où l'on en a donné une claire formulation dans le cadre d'une théorie de l'État. L'affirmation de John Hoffman selon laquelle « la souveraineté constitue un problème insoluble aussi longtemps qu'on s'entête à l'associer à l'État »[14] est beaucoup plus proche de la vérité. De ce que la notion de souveraineté n'a pas été pleinement conceptualisée avant le XVI[e] siècle, il ne s'ensuit pas qu'elle n'existait pas auparavant en tant que réalité politique. Il ne s'ensuit pas non plus que l'on ne puisse pas la conceptualiser autrement.

Aristote, pour ne citer que lui, ne dit pas un mot de la souveraineté, mais le seul fait qu'il insiste sur la nécessité d'un pouvoir suprême montre que l'idée ne lui était pas étrangère, car tout pouvoir suprême — *kuphian aphen* chez les Grecs, *summum imperium* chez les Romains — est par définition souverain. La souveraineté, en fait, n'est liée ni à une forme de gouvernement particulière ni à un type particulier d'organisation politique. Elle est en revanche inhérente à toute forme d'exercice du commandement politique.

Le problème de la souveraineté est réapparu à la fin du Moyen Age dès que s'est posée la question de savoir, non plus seulement quel est le meilleur mode de gouvernement possible ou quelles doivent être les fins de l'autorité détenue par le pouvoir, mais ce qu'il en est du lien politique unissant un peuple à son gouvernement, c'est-à-dire comment doit se définir au sein d'une communauté politique le rapport entre gouvernants et gouvernés.

C'est à cette question que le magistrat français Jean Bodin (1520-1596) s'est efforcé de répondre dans son célèbre livre *La République*, paru en 1576. Bodin n'a pas inventé la souveraineté, mais il a été le premier à en faire l'analyse conceptuelle et à en proposer une formulation systématique. Il ne s'est pas livré à cet exercice à partir de l'observation d'un état de fait, mais en prenant acte d'une double aspiration : désir de restauration de l'ordre social mis à mal par les guerres de religion, et demande d'émancipation de la part des rois de France vis-à-vis de toute forme d'allégance envers le pape et l'empereur. La doctrine de Bodin va donc tout naturellement constituer l'idéologie des royaumes territoriaux naissants, qui cherchent à s'émanciper de la tutelle de l'Empire tout en ancrant au niveau des principes la transformation des rapports de pouvoir résultant de la domination des féodaux par le roi.

Bodin commence par rappeler, à très juste titre, que la souveraineté (*majestas*), dont il fait la clé de voûte de tout son système, est un attribut du commandement, qui constitue lui-même l'un des présupposés du politique. Comme la plupart des auteurs

de son temps, il affirme également qu'un gouvernement n'est fort que s'il est légitime et souligne que son action doit toujours rester conforme à un certain nombre de valeurs déterminées par la justice et la raison. Mais il se rend bien compte que de telles considérations ne suffisent pas à rendre compte de la notion de puissance souveraine. C'est la raison pour laquelle il déclare que la source du pouvoir provient de la *loi*. La capacité de faire et de casser les lois, dit-il, est ce qui appartient en propre au souverain, ce qui constitue sa marque : puissance de légiférer et puissance de gouverner sont identiques. La conclusion qu'en déduit Bodin est radicale : ne pouvant être assujetti lui-même aux décisions qu'il prend ou aux décrets qu'il édicte, le prince est nécessairement au-dessus de la loi. C'est la formule que l'on trouvait déjà chez les jurisconsultes romains : « *princeps solutus est legibus* ». « Il faut, écrit Bodin, que ceux-là qui sont souverains ne soient aucunement sujets aux commandements d'autrui […] C'est pourquoi la loi dit que le prince est absous de la puissance des lois […] Les lois du prince ne dépendent que de sa pure et franche volonté »[15]. Est donc souverain le pouvoir que possède un prince d'imposer des lois qui ne le lient pas lui-même, pouvoir pour l'exercice duquel il n'a pas non plus besoin du consentement de ses sujets — ce qui veut dire que la souveraineté est totalement indépendante des sujets auxquelles elle impose la loi. Richelieu dira plus tard, dans le même esprit, que « le prince est maître des formalités de la loi ».

C'est pour cette raison de puissance législative, poursuit Bodin, que l'autorité suprême est et ne peut être qu'unique et absolue, d'où sa définition de la souveraineté comme « puissance absolue et perpétuelle d'une république »[16], c'est-à-dire comme puissance illimitée dans l'ordre des affaires humaines. La souveraineté est une puissance absolue en ceci que le souverain n'est pas soumis aux lois, mais au contraire les édicte et les abroge à son gré. D'autre part, la faculté de faire la loi exige que la souveraineté soit absolue (elle « ne peut se tailler en commission », dit Bodin), car le pouvoir de légiférer ne peut se partager. Toutes les autres prérogatives politiques du souverain dépendent de cette affirmation initiale. Il s'en déduit que la caractéristique fondamentale de la souveraineté est qu'elle confère au prince, qui n'a d'autre règle que sa propre volonté, le pouvoir de n'être lié ou dépendant de personne, son pouvoir n'étant ni délégué, ni temporaire, ni responsable vis-à-vis de quiconque. En effet, s'il se mettait à dépendre d'un autre que lui, à l'intérieur ou à l'extérieur, il n'aurait plus le pouvoir de faire la loi. Il ne serait plus souverain.

La souveraineté bodinienne est donc totalement exclusive : posant le roi en législateur unique, elle confère à l'État une compétence originaire illimitée. Par suite, un État souverain se définit comme un État dont le prince ne dépend de nul autre que lui-même. Cela implique que la nation se constitue en État, et même qu'elle s'identifie à cet État. Pour Bodin, un pays peut bien exister par son histoire, sa culture, son identité ou ses mœurs, il n'existe politiquement que pour autant qu'il se constitue en État — et en État souverain. La souveraineté est alors la puissance absolue qui fait de la république une entité politique elle-même unique et absolue. L'État doit être un et indivisible, puisqu'il relève tout entier du monopole législatif détenu par le souverain. Les autonomies locales ne peuvent être admises que pour autant qu'elles ne restreignent pas l'autorité du prince. Dans les faits, elles ne cesseront d'être toujours plus restreintes. L'État devient ainsi une monade, tandis que le prince se trouve « divisé du peuple », c'est-à-dire placé dans un isolement qui

confine au solipsisme.

L'importance de cette théorie nouvelle est évidente. D'une part, elle dissocie société civile et société politique, dissociation dont la pensée politique fera le plus grand usage à partir du XVIII[e] siècle. D'autre part, elle jette les bases de l'État-nation moderne, qu'elle caractérise par la nature indivisible et absolue de son pouvoir. Avec Bodin, la théorie politique entre de plein pied dans la modernité.

La souveraineté selon Bodin est surtout inséparable de l'idée d'une société politique abolissant les appartenances et les fidélités particulières, et s'instaurant sur les ruines des communautés concrètes. Implicitement, le lien social est déjà ramené chez lui à un contrat gouvernemental mettant exclusivement en jeu des individus, c'est-à-dire évacuant toute médiation entre les sociétaires et le pouvoir. Cette solution de continuité entre les communautés prépolitiques et l'unité politique proprement dite sera réalisée par la monarchie absolue, puis par l'État-nation, celui-ci se définissant avant tout par son caractère homogène, que cette homogénéité soit naturelle (homogénéité culturelle ou ethnique) ou acquise (par relégation dans le privé des différences collectives). En outre, par son égalitarisme implicite, qui tient au fait que le modèle repose sur un lien direct et inconditionnel entre gouvernants et gouvernés, la conception bodinienne annonce déjà la redéfinition du peuple comme simple addition d'atomes individuels, tous placés à égale distance du pouvoir souverain.

Il n'est pas difficile de voir le soubassement religieux de cette doctrine : la façon dont Bodin conçoit le pouvoir politique n'est qu'une transposition profane de la manière absolutiste dont Dieu exerce le sien — et dont le pape règne sur la chrétienté —, et ce alors même qu'il rejette la conception médiévale qui faisait du pouvoir une simple délégation de l'autorité de Dieu. Chez lui, le prince ne se contente plus en effet de détenir un pouvoir « de droit divin ». Se donnant à lui-même le pouvoir de faire et de défaire les lois à la guise, il agit à la façon de Dieu. Il constitue à lui seul un tout séparé, qui domine le corps social tout comme Dieu domine le cosmos. Il en va de même du thème de l'absolue rectitude du souverain, simple transposition dans le domaine politique du Dieu cartésien qui peut tout ce qu'il veut, mais ne saurait vouloir le mal. De la souveraineté, on passe alors subrepticement à l'infaillibilité. Bodin, en d'autres termes, désacralise la souveraineté en la retirant à Dieu, mais il la resacralise aussitôt sous une forme profane : il part de la souveraineté monopolistique et absolue de Dieu pour aboutir à la souveraineté monopolistique et absolue de l'État. Toute la modernité naissante réside dans cette ambiguïté : d'un côté, le pouvoir politique commence à se séculariser ; de l'autre le souverain, désormais identifié à l'État, devient une personne dotée d'un pouvoir politique quasiment divin — illustration exemplaire de la thèse de Carl Schmitt selon laquelle « tous les concepts prégnants de la théorie moderne de l'État sont des concepts théologiques sécularisés »[17].

Il est important de noter ici que la théorie bodinienne de la souveraineté n'implique pas un type de régime particulier. Bodin préfère la monarchie, parce que le pouvoir y est naturellement plus concentré, mais il souligne que l'exercice de la souveraineté telle qu'il l'entend est également compatible avec le pouvoir d'une

aristocratie comme avec la démocratie, bien que le risque d'une division du pouvoir y soit plus grand.

Il est également significatif que l'émergence d'une souveraineté indivisible, excluant toute limite et tout contrôle, aille de pair avec une intervention massive de juristes au service de l'État. Héritier direct des légistes du XIIIe siècle, dont les travaux permirent à la royauté capétienne de s'imposer aux féodaux, Bodin rapporte, comme on l'a vu, la puissance politique à la capacité de faire la loi. Il ajoute que le souverain, alors même qu'il ne saurait être lié par les lois qu'il édicte, peut l'être en revanche par un contrat auquel il aurait souscrit, soit avec un pouvoir étranger dans le cas d'un traité, soit avec l'ensemble de ses sujets par ce qu'on appelle aujourd'hui une Constitution. « Cela, remarque Julien Freund, conduit Bodin à regarder finalement la souveraineté, non plus comme un phénomène de puissance et de force, mais de droit »[18]. C'est ce qui permettra à certains libéraux de se réclamer de lui.

Le problème de la souveraineté se pose différemment chez Thomas Hobbes (1588-1679). Alors que dans la théorie de Bodin, l'idée de souveraineté absolue est explicitement dirigée contre les restes de pouvoir féodal, ce qui implique de rendre l'autorité du prince indépendante du consentement de ses sujets, elle résulte chez Hobbes d'une réflexion sur le caractère destructeur de l'« état de nature ». Hobbes, on le sait, est le premier à faire intervenir un contrat social sur la base du calcul rationnel des individus. Ces derniers, dit-il, ont décidé d'entrer en société et de se placer sous l'autorité d'un prince afin de mettre un terme à la « guerre de tous contre tous » censée caractériser l'état de nature. Hobbes fait donc intervenir le consentement des premiers sociétaires, mais les conclusions qu'il en tire vont encore plus loin que celles de Bodin. Alors que ce dernier maintenait une certaine dualité entre le souverain et le peuple, Hobbes la fait complètement disparaître. En entrant en société, les individus acceptent en effet, contrairement ce que l'on verra chez Rousseau, d'abandonner toute souveraineté pour la transférer entièrement au prince. Payant sa sécurité du prix de l'obéissance, le peuple se fond ainsi dans le souverain, dont l'autorité se trouve assimilée à l'addition des volontés individuelles dont il est investi. L'État, pourrait-on dire, « avale » le peuple (par opposition au système de Rousseau où, par la volonté générale, c'est plutôt le peuple qui « avale » l'État).

Le souverain, non seulement n'est pas tenu à la réciprocité du contrat, puisqu'il n'y a pas souscrit lui-même, mais, tenant son pouvoir de la volonté rationnelle de tous, il se trouve en droit d'exiger de chacun une obéissance totale. Comme sa légitimité provient de ce que les autres sociétaires ont volontairement abdiqué leur souveraineté à son profit, il ne dépend de personne et se situe donc, lui aussi, au-dessus des droits et des lois. Le peuple, enfin, ne peut s'opposer à lui, car ne devant rien à quiconque, il ne peut être dépossédé de son autorité. Mieux encore, il est le seul dont la liberté illimitée procède de l'état de nature dans lequel il est resté. Sa souveraineté est donc également indivisible et absolue. Comme chez Bodin, la souveraineté est posée comme foncièrement unitaire et identifiée à l'État, toute répartition ou fragmentation du pouvoir étant interprétée à priori comme cause d'instabilité et de division politique[19].

Bien entendu, il y a quelque chose de paradoxal dans cette formulation moderne de la souveraineté. Aussi bien Bodin que Hobbes ont en effet pris le soin de distinguer pouvoir tyrannique et pouvoir souverain, mais ils n'ont pu le faire qu'en faisant appel à des notions qui constituent objectivement une limitation de la souveraineté, alors même qu'ils définissent celle-ci comme indivisible et absolue[20]. Cette limitation peut résider dans la nécessité pour le prince de respecter certaines lois naturelles ou divines. Elle peut aussi résider dans la finalité du pouvoir (servir le bien commun sans porter atteinte aux droits des membres de la société) ou encore dans les critères de légitimité de son exercice (que ce pouvoir représente la loi chez Bodin, qu'il résulte du consentement individuel chez Hobbes). Ce verrou, tout théorique, sautera rapidement du fait de la dynamique même de l'absolutisme.

Une autre contradiction tient au fait que chez Bodin, dans la mesure où la souveraineté constitue une juridiction illimitée, la communauté politique est supposée former un tout réunissant dirigeants et dirigés, alors même qu'une nette distinction est posée entre les sociétaires et l'instance étatique, distinction sans laquelle le prince ne pourrait édicter ses lois de manière souveraine. Or, il est clair que plus l'État est indépendant de ses sujets, plus l'exercice de la souveraineté devient problématique. Inversement, si la sphère publique possède sur la sphère privée (ou « société civile ») une autorité illimitée, la distinction entre ces deux sphères devient toute relative. Cette contradiction créera par la suite un fossé grandissant entre souveraineté étatique et souveraineté populaire.

La conception de la souveraineté caractéristique de la monarchie absolue a été entièrement conservée par la Révolution française, qui s'est bornée à la rapporter à la nation. D'où la difficulté à laquelle la République n'a cessé de se heurter pour concilier les deux premiers articles de la Déclaration des droits, qui affirment le primat des droits universels de l'individu, avec le troisième, qui fait de la nation la seule autorité ayant la compétence de sa compétence : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

C'est l'un des mérites du livre publié il y a peu par Ladan Boroumand[21] que d'avoir établi, au terme d'un minutieux examen des textes, non seulement la continuité de l'idée de souveraineté absolue de l'Ancien Régime à la Révolution, mais aussi que l'affirmation révolutionnaire du primat de la souveraineté nationale ne date pas de 1792 ou 1793, c'est-à-dire de la montée en puissance du parti jacobin, mais bien des débuts mêmes du mouvement. Le moment-clé se situe dans la décision unilatérale du tiers-état d'engager, en mai 1789, le processus de vérification des mandats des députés, décision qui déclenche le processus de transformation des États-généraux en Assemblée nationale et fait accéder les députés à la souveraineté politique.

La discussion qui s'engage alors vise à savoir si le tiers doit se constituer en Assemblée du peuple ou en Assemblée de la nation. La motion de Siéyès, qui invite les communes à se proclamer « Assemblée nationale », s'oppose à celle de Mirabeau, qui propose le nom d'« Assemblée des représentants du peuple ». La

rivalité entre les deux motions fait découvrir un embarras révélateur sur la définition de la nation. En fin de compte, c'est la proposition de Siéyès qui l'emportera, tandis que celle de Mirabeau sera rejetée comme portant atteinte au droit de la nation. Or, pour Siéyès, la nation est un « corps d'associés vivant sous une loi commune », corps rigoureusement homogène au fondement coupé de toute détermination prépolitique. C'est à ce corps, et à lui seul, que la souveraineté doit être rapportée : « La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même »[22]. Le 17 juin 1789, Siéyès fait adopter la dénomination d'« Assemblée nationale » au motif, notamment, que la représentation de la nation ne peut être qu'« une et indivisible ». La volonté générale n'étant censée se former qu'au sein du corps législatif, il en résulte que la représentation nationale se confond avec la nation. Dès cet instant, la souveraineté devient donc l'apanage de la nation, et c'est significativement d'« en haut » qu'elle est transférée à l'Assemblée : la nation correspond désormais à l'espace de souveraineté collective qui s'incarne dans l'Assemblée nationale. La souveraineté révolutionnaire ne provient donc pas à l'origine du corps électoral, mais représente un simple transfert de la souveraineté royale : la nation a été dite souveraine, elle a représenté un fait accompli et une légitimité acquise avant même qu'ait été discuté le statut de citoyen.

La Constitution de 1791 va encore plus loin. Elle précise que « la souveraineté est indivisible, inaliénable et imprescriptible » (titre III, art. 1). Pourtant, en août 1791, lors du débat qui précéda la rédaction finale de cet article, une première version soumise à l'Assemblée n'attribuait encore à la souveraineté que la seule qualité d'indivisibilité. L'inaliénabilité fut ajoutée à la demande de Robespierre[23]. Le 7 septembre 1791, Siéyès déclare : « La France ne doit point être une assemblée de petites nations qui se gouverneraient séparément en démocraties ; elle n'est point une collection d'États ; elle est un tout unique, composé de parties intégrantes ». Par extension, le 25 septembre 1792, la République française est elle-même proclamée « une et indivisible ». Les corps intermédiaires et les collectivités de base se voient ainsi définitivement dénier toute légitimité propre. Un an plus tard, la dénonciation jacobine du « péril fédéraliste » ne manquera pas de reprendre cette argumentation. C'est en fonction du même principe que les révolutionnaires s'efforceront de faire disparaître les « patois », puis demanderont la suppression des anciennes provinces et leur remplacement par des départements géométriquement égaux[24].

La notion de peuple reçoit parallèlement une définition purement abstraite, seule susceptible de s'accorder avec l'idée de nation dont on a d'emblée affirmé la priorité. C'est la condition nécessaire pour que le peuple puisse à son tour être déclaré « souverain ». « Si comme réalité objective, écrit Ladan Boroumand, le peuple ne pouvait être admis dans la sphère de la souveraineté de la nation, entité métaphysique par excellence, sa métamorphose en un être idéel l'autorise à participer à la logique de la souveraineté nationale, sans mettre en danger l'existence transcendante de la nation, incarnée par la Représentation »[25]. Or, cette dernière est elle-même conçue comme la manifestation d'un principe d'unité et d'« indivisibilité » du peuple, excluant par là toute idée d'un peuple formé de communautés particulières et d'entités distinctes. L'idée de nation, posée comme un être unitaire et transcendant dont l'unité et l'indivisibilité sont nécessairement indépendantes de tout principe extérieur, finit alors par recouvrir la notion de peuple

jusqu'à s'y substituer, inaugurant une tradition que le droit public français n'a cessé de perpétuer depuis lors. Enfin, la conception révolutionnaire de la souveraineté rend synonymes nationalité et citoyenneté : il n'y a plus désormais de national qui ne soit citoyen (sauf privation de ses droits civiques) ni de citoyen qui ne soit national. Le peuple est d'autant plus « indivisible » et unitaire qu'il est devenu une simple abstraction. C'est pourquoi la France, aujourd'hui encore, n'est pas un État fédéral et ne peut reconnaître l'existence d'un peuple corse ou breton.

Ainsi, sous la Révolution comme sous l'Ancien Régime, on retrouve la même conception de la souveraineté comme « puissance absolue et éternelle » d'une république source de tous les droits et devoirs du citoyen. La souveraineté des jacobins ne souffre pas plus de restrictions que celle de Jean Bodin. Les révolutionnaires dénoncent le « fédéralisme » dans les mêmes termes qu'employait la monarchie absolue quand elle reprochait, par exemple, aux protestants de vouloir « cantonner » la France à l'image de la Suisse. Ils jettent l'anathème et luttent contre les particularismes locaux de la même façon que le pouvoir royal s'efforçait par tous les moyens de réduire l'autonomie des féodaux. Ils avancent pour légitimer la justice révolutionnaire les mêmes arguments que Richelieu défendant le pouvoir discrétionnaire du prince. Avec la Révolution, la souveraineté nationale s'oppose à l'absolutisme royal, non pas du tout en récusant l'absolutisme, mais en transférant à la nation les prérogatives absolues du roi.

« Certes, comme l'écrit Mona Ozouf, les hommes de la Révolution paraissent briser avec le vieux monde en inventant une société d'individus libres et égaux. En réalité, ils ont hérité de l'absolutisme une idée beaucoup plus ancienne et plus contraignante : celle de la souveraineté de la nation, corps mythique transcendant à l'ordre des individus. Et cette idée retrouve très vite son efficace, la souveraineté absolue de la nation venant combler la place laissée vacante par la souveraineté absolue du roi […] La Terreur elle-même, loin d'être l'expédient du désespoir imaginé par une République en perdition, s'inscrit dans la logique de cet emprunt à l'Ancien Régime »[26]. Si elle viole de toute évidence le droit naturel des individus, la Terreur ne viole en effet aucunement les droits de la nation, qu'elle entend au contraire garantir et préserver. « Les similitudes entre l'absolutisme et le jacobinisme s'expliquent, écrit encore Ladaman Boroumand. Si les réflexes et les expédients politiques sont les mêmes en amont et en aval de 89, c'est en effet qu'ils sont informés par un même principe : la souveraineté de la nation »[27].

Ainsi, observe Henri Mendras, « ce qui était revendication au XVIe siècle est devenu, en France, une doctrine absolue, un principe intangible pour la monarchie pendant deux siècles, puis pour les Constitutions depuis 1791. Ce principe était une fiction juridique, une abstraction qui s'incarnait dans le roi, principe absolu ; le roi disparu, la République a pris le relais »[28].

*

La pensée politique libérale est elle aussi revenue fréquemment sur le moment historique qui a vu l'association contradictoire, dans le corpus constitutionnel

révolutionnaire, de l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme et du principe de la souveraineté de la nation. Mais elle y revient pour effectuer la démarche inverse de celle qui prévalut à l'époque, c'est-à-dire pour trouver dans la théorie des droits de l'homme le fondement d'une limitation de la souveraineté nationale ou, plus exactement, d'un transfert de la souveraineté de la sphère politique à celle du droit. Les libéraux, en effet, ne nient pas à proprement parler la notion de souveraineté, mais ils tendent à la soustraire au politique pour l'attribuer au droit et, à travers lui, à l'individu. (Ils peuvent en cela s'appuyer sur Bodin, dont on a vu l'importance capitale qu'il attribuait au droit, bien qu'il en ait tiré lui-même des conclusions toutes différentes). Leur idéal est celui de l'« Etat de droit ».

Une telle démarche apparaît cependant viciée dans son principe pour la simple raison que, le droit n'étant pas coextensif au politique, la souveraineté n'est pas un concept juridifiable. D'une part, contrairement à ce qui s'affirme couramment aujourd'hui, ce qui est juridiquement (ou moralement) juste n'est pas forcément synonyme de ce qui est politiquement désirable. D'autre part, la capacité de juger n'est rien sans la capacité de décider en dernier ressort et de faire appliquer cette décision, ce que le droit ne saurait par lui-même garantir. Le droit, enfin, ne peut jamais régner qu'au sein d'un système politique déjà existant, qu'il est incapable d'établir. « Il y a un domaine spécifique du droit et un autre de la politique qui ne coïncident pas, d'où conflits possibles entre les deux, souligne à ce propos Julien Freund […] Aucun système juridique n'est en mesure d'abolir la volonté politique originelle et arbitraire du commandement. Ce raisonnement est en lui-même suffisant pour régler définitivement la question de la juridicité de la souveraineté […] La raison juridique est de la procédure, non de la puissance. Autrement dit, l'expression de "souveraineté du droit" n'a d'autre sens que de légitimer un pouvoir, non de le constituer »[29].

La théorie libérale de limitation de la souveraineté politique par le droit — ou d'attribution de la souveraineté au droit — va généralement de pair avec une aspiration à une gestion purement rationnelle des rapports humains. Le politique est alors disqualifié comme relevant d'une « décision » toujours irrationnelle et arbitraire. La sphère du politique se voit dénier son autonomie, et donc son essence. Le fait de rabattre la souveraineté, d'abord sur le seul pouvoir législatif, puis sur le droit lui-même, aboutit à une « dépolitisation » de la vie publique. Dans de telles conditions, le titulaire nominal du pouvoir n'est au mieux qu'un exécutant, au pis un figurant. On sort en même temps du champ démocratique, puisque la volonté du peuple peut être tenue pour nulle dès lors qu'elle contredit des normes juridiques ou morales tenues pour supérieures.

Dans le domaine des relations internationales, il est évidemment contradictoire de prétendre à la fois poser l'égalité des souverainetés politiques nationales et d'imposer à l'une d'elles un arbitrage extérieur qu'elle récuse. C'est de la prise de conscience de cette contradiction qu'est née la théorie du « droit d'ingérence », théorie qui prétend elle aussi limiter la souveraineté politique par une norme juridique renvoyant en dernière analyse à des valeurs « morales ». Daniel Cohn-Bendit et Zaki Laïdi se situent dans ce sillage lorsqu'ils déclarent que « la souveraineté éthique est une nouvelle manière de penser la souveraineté » qui implique le « refus de voir un

acteur s'approprier la souveraineté pour poursuivre des objectifs contraires aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme »[30]. Un tel discours, régulièrement tenu désormais pour justifier les « guerres humanitaires », c'est-à-dire les agressions militaires qui prétendent être « justes », pose évidemment la question de savoir qui peut exercer concrètement, au-dessus des Etats ou des nations, une limitation de la souveraineté politique. Par définition, seuls peuvent exercer un « droit d'ingérence » ceux qui ont les moyens de s'ingérer. Mais alors, le droit se trouve subordonné à la puissance, ce qui est précisément le contraire de ce que l'on entendait obtenir. Loin de disparaître, la souveraineté politique devient le privilège de ceux qui prétendent faire appliquer le droit.

Carl Schmitt est précisément de ceux qui ont le plus fortement critiqué la conception libérale de la souveraineté, dans laquelle l'État se trouve soumis au droit, tandis que la vie publique est nettement séparée d'une « sphère privée » largement dépolitisée. Schmitt montre que cette conception est fondamentalement antidémocratique, d'abord parce qu'elle tend à décourager la participation du plus grand nombre à la vie publique, ensuite parce qu'elle récuse par avance tout choix démocratique qui irait à l'encontre des normes juridiques et constitutionnelles du moment.

La souveraineté juridico-légale reposant sur un ensemble de normes et de procédures, Schmitt constate que, par définition, les normes et les procédures sont impuissantes à dire qui doit trancher lorsqu'elles-mêmes ne le peuvent plus. S'interroger sur la souveraineté revient dès lors à identifier l'instance qui a la capacité de s'imposer dans une situation concrète que la loi ne peut régler. D'où l'importance que Carl Schmitt attache à la situation d'exception, parce qu'elle est celle qui révèle le plus sûrement cette instance : « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle »[31]. En l'occurrence, il s'agit à la fois de savoir qui décide que la situation est exceptionnelle, et qui décide dans cette situation. « Du moment que l'exception échappe à la règle ou norme, il faut une autre instance que le droit pour décider de la voie à suivre, constate Julien Freund. Or, de telles situations apparaîtront sans doute toujours, surtout qu'elles sont imprévisibles »[32]. D'un point de vue schmittien, on peut donc dire qu'il n'y a jamais d'interruption ou de vacance de la souveraineté. Lorsqu'une instance cesse d'être souveraine, une autre la remplace aussitôt. Cette autre instance n'est pas nécessairement étatique, mais elle est toujours au plus haut point politique. C'est ce qui explique que le véritable souverain ne soit pas toujours le « souverain » en titre. L'hégémonie, qui s'exerce dans un contexte de puissance avec des effets souvent extérieurs au droit, est aussi une forme de souveraineté. On comprend par là que la souveraineté est toujours présente dans le monde réel. En abandonner le concept n'en fait pas disparaître la réalité, mais aboutit tout au plus à la masquer[33].

La conception bodinienne de la souveraineté a successivement inspiré la monarchie absolue, le jacobinisme révolutionnaire, le nationalisme étatique, l'idéologie républicaine, les fascismes et les régimes totalitaires. C'est ce qui explique qu'on la retrouve aujourd'hui professée dans des familles politiques par ailleurs tout-à-fait opposées : « nationistes » républicains et nationalistes xénophobes, révolutionnaires et contre-révolutionnaires, « souverainistes » de droite et de gauche,

toutes ces familles ayant en commun de s'imaginer qu'on ne peut concevoir la souveraineté autrement qu'à la manière de Bodin[34].

C'est pourtant une toute autre idée de la souveraineté que l'on trouve exposée, au tout début du XVIIe siècle, par Johannes Althusius dans son ouvrage principal, la *Politica methodice digesta* (1603).

*

Adversaire de Bodin, Althusius (1557-1638) se fonde sur Aristote pour décrire l'homme comme un être social, naturellement enclin à la solidarité mutuelle et à la réciprocité (ce qu'il appelle la communication des biens, des services et des droits). La science politique consiste pour lui à décrire méthodiquement les conditions de la vie sociale, d'où le nom de « symbiotique » qu'il utilise pour caractériser sa démarche. Récusant l'idée d'un individu se suffisant à lui-même, il affirme que la société est toujours première par rapport à ses membres (ou « symbiotes »), et qu'elle se constitue par une série de pactes politiques et sociaux conclus successivement, en remontant à partir de la base, par une multitude d'associations (ou « consociations ») autonomes, naturelles et institutionnelles, publiques et privées : familles et ménages, guildes et corporations, communautés civiles et collèges séculiers, cités et provinces, etc. Ces « consociations » s'encastrent les unes dans les autres dans un ordre allant du plus simple au plus complexe. Les individus y contractent à chaque niveau, non en tant qu'atomes individuels, mais comme membres d'une communauté déjà existante, celle-ci n'abandonnant jamais la totalité de ses droits au bénéfice d'une société plus vaste. Althusius donne par là à la notion de représentation un sens totalement différent de celui qui est le sien dans la pensée contractualiste libérale : le contrat social n'est pas chez lui un acte unique résultant du libre jeu des volontés individuelles, mais une « alliance » (*foedus*) intégrant dans un processus continu de communication « symbiotique » des individus définis avant tout par leurs appartenances[35].

La société globale, à laquelle Althusius donne le nom de « communauté symbiotique intégrale », se définit donc comme une organisation ascendante de communautés plurales, elles-mêmes constituées sur la base d'associations antérieures et d'appartenances multiples, et disposant de pouvoirs se chevauchant les uns les autres. Le corps politique est le résultat de ce processus d'englobement communautaire, où chaque niveau tire sa légitimité et sa capacité d'action du respect de l'autonomie des niveaux inférieurs. L'action publique vise à articuler à tous les niveaux la solidarité mutuelle et l'autonomie des acteurs collectifs, dont le consentement doit être rendu possible et organisé dans une dialectique ouverte du général et du particulier — l'idée fondamentale étant que « ce qui relève de tous doit être aussi approuvé par tous » (« *quod omnes tangit, ab omnibus approbetur* »). On peut parler ici de « système ascendant de fédéralisation consécutive »[36], ou encore de « démocratie consociative » (Arendt Lijphart).

Chez Althusius, la souveraineté ou « majesté » appartient au peuple, et ne cesse jamais de lui appartenir. Elle est imprescriptible parce qu'elle réside inaliénablement

dans la communauté populaire, et qu'« il n'y a pas de puissance absolue personnelle dans une communauté ». Le peuple peut la déléguer, mais non s'en dessaisir. « Le droit de majesté, écrit Althusius, ne peut être cédé, abandonné ni aliéné par celui qui en est le propriétaire […] Ce droit a été établi par tous ceux qui font partie du royaume et par chacun d'eux. Ce sont eux qui le font naître ; sans eux, il ne peut être établi ni maintenu ». « J'ai rapporté à la politique les droits de majesté. Mais je les ai attribués au royaume, c'est-à-dire à la république ou au peuple », précise encore Althusius, qui ajoute qu'il n'a « cure des clameurs de Bodin ».

Loin d'être coupée du peuple, la souveraineté en émane donc directement. Le prince n'occupe sa fonction que par dérivation du droit permanent du peuple à se gouverner lui-même. Il n'a d'autre autorité que celle dont il est investi par le peuple, non sous forme d'un transfert de pouvoir que le peuple abandonnerait à son profit, mais par délégation d'un pouvoir que le peuple ne cesse à aucun moment de conserver intrinsèquement et substantiellement. En d'autres termes, il exerce son pouvoir sous le contrôle du peuple, et ne peut en faire usage qu'au service du bien commun, qui reste sa finalité principale[37]. Il ne commande pas à la société comme s'il en était coupé ou indépendant. Il n'est pas le propriétaire de la souveraineté, mais son dépositaire ; il jouit seulement des droits de cette souveraineté. On retrouvera la même idée chez Rousseau, mais avec une différence capitale : alors que Rousseau, qui n'admet qu'une société fondamentalement unitaire et homogène, tire de sa théorie de la volonté générale le refus absolu de toute « société partielle »[38], le système d'Althusius se fonde sur le respect de toutes les appartenances et la représentation de toutes les identités particulières.

La souveraineté n'est dès lors pas absolue, mais au contraire répartie ou partagée. S'inspirant à la fois du modèle impérial, des anciennes « libertés » communales germaniques et du mode de fonctionnement des associations mutuellistes et coopératives des vieilles cités hanséatiques[39], Althusius prévoit qu'à chaque échelon de la société doivent se trouver deux séries d'organes, les uns représentant les communautés inférieures, qui sont fondées à retenir à leur niveau autant de pouvoir qu'elles peuvent en exercer concrètement, les autres représentant le niveau supérieur, dont les attributions sont toujours limitées par les premières. Chaque niveau désigne ses dirigeants, qui sont aussi ses représentants à l'échelon supérieur, sur la base d'une délégation de pouvoir qui peut à tout moment leur être retirée. Les délégations étant conditionnelles, le pouvoir de l'échelon supérieur repose toujours sur le consentement des échelons inférieurs L'État est supérieur à chacun des niveaux qui sont placés en dessous de lui, mais non à l'ensemble qu'ils forment en étant réunis. Le prince lui-même, comme on l'a vu, exerce son pouvoir souverain par délégation, sur la base d'un pacte réciproque dont il est considéré comme le mandataire, et le peuple (la « communauté symbiotique ») comme le mandant. Le pouvoir du prince est bien un pouvoir suprême, puisqu'il est celui dont la juridiction est la plus vaste, mais il n'en est pas moins limité par l'autonomie des « consociations », qui l'empêche de porter atteinte aux pouvoirs particuliers dont celles-ci doivent pouvoir jouir. Le principe de souveraineté est conservé, mais subordonné au consentement associatif.

La souveraineté chez Althusius n'est donc aucunement synonyme

d'omnicompétence, comme chez Bodin. Elle représente seulement le niveau de pouvoir disposant des pouvoirs d'autorité, de décision et d'exécution les plus larges. Le souverain n'est pas celui qui peut tout faire à son gré, sans avoir de comptes à rendre à quiconque. Il est celui qui dispose d'un pouvoir plus étendu que les autres, mais ne peut en user que pour autant que ce pouvoir lui est reconnu ou concédé. A tous les niveaux existe un « échange de souveraineté », c'est-à-dire une différenciation des instances, un partage des compétences allant de l'échelon le plus bas vers le plus élevé. Alors que la souveraineté bodinienne est à la fois une pyramide et une circonférence dont toute la surface est ordonnée vers le centre, la souveraineté chez Althusius est de type « labyrinthique » : reposant sur ce principe fondamental selon lequel « le vassal de mon vassal n'est pas mon vassal », elle implique la pluralité, l'autonomie, l'entrelacement des niveaux de pouvoir et d'autorité.

Le modèle bodinien l'a emporté à partir des traités de Westphalie (1648), et c'est sur ce modèle que s'est construit l'État-nation, forme de politie la plus typique de la modernité. L'une des conséquences a été que ceux qui ont voulu contester ce modèle, ne parvenant pas à s'en faire une autre idée que celle formulée par Bodin, et la jugeant implicitement totalitaire, ont été souvent portés à rejeter toute idée de souveraineté.

Tel est le cas de Jacques Maritain, pour qui la souveraineté ne peut se concevoir que comme un concept transcendant de manière absolue le corps politique et s'exerçant d'en haut en étant séparé de lui — et qui la rejette pour cette raison même. La souveraineté, dit Maritain, est incompatible avec la démocratie. Inapplicable aussi bien au peuple qu'à l'État, elle implique que le pouvoir soit surimposé au corps politique ou encore qu'il « absorbe » en soi le tout gouverné. On retrouve ici l'image de la souveraineté comme principe de l'absolutisme. D'où cette conclusion : « Les deux concepts de souveraineté et d'absolutisme ont été forgés ensemble sur la même enclume. Ils doivent être mis ensemble au rebut »[40].

Les souverainistes d'aujourd'hui commettent la même erreur que Maritain. Ils estiment eux aussi qu'une souveraineté répartie ou partagée, une souveraineté privée du droit de se déployer comme puissance illimitée, inconditionnée et absolue, ne mérite pas son nom — mais ils en tirent la conclusion inverse. Ils se prononcent en faveur de la souveraineté, mais sur la base de la même définition.

En réalité, comme le remarque Chantal Delsol, « la souveraineté de Bodin ne tient plus que par la peinture. Dans la situation actuelle, elle n'a plus ni existence concrète ni légitimité avouable »[41]. L'idée d'État-nation, qui a régné en Europe depuis la paix de Westphalie jusqu'à la première moitié du XXe siècle, est aujourd'hui proprement épuisée, après que deux guerres mondiales en eurent déjà amplement éprouvé les limites. L'érosion par le haut comme par le bas des capacités de l'État-nation signe la fin de la modernité, c'est-à-dire en termes politiques la sortie de l'âge westphalien[42]. En finir avec ce qu'on a pu appeler le « mal de Bodin »[43] implique donc, non pas de renoncer à la souveraineté, mais de la reformuler dans une optique nouvelle, inspirée des propositions d'Althusius.

La souveraineté du type althusien s’est déjà cristallisée dans le passé dans certaines constructions impériales ou supranationales. On en retrouve l’écho chez des théoriciens de l’austromarxisme comme Otto Bauer et Karl Renner, tous deux partisans d’un « État fédératif des nationalités », dans lequel la souveraineté se trouve répartie à différents niveaux de la société politique[44]. Mais c’est surtout le fédéralisme qui apparaît aujourd’hui comme la doctrine la mieux à même de faire passer dans les faits l’idée d’une souveraineté étroitement associée aux principes d’autonomie et de subsidiarité — suivant la consigne de Jacques Maritain qui, s’étant prononcé dès les années trente pour l’Europe fédérale, préconisait de substituer à la « statolâtrie qui sévit de nos jours » la reconnaissance par les États d’« une autonomie relative plus forte que celle qui existe aujourd’hui aux communautés plus étroites, aux “petites patries” contenues dans leur sein »[45].

Véritable clef de voûte du système d’Althusius, le principe de subsidiarité exige que les décisions soient toujours prises au niveau le plus bas possible, par ceux qui en subissent le plus directement les conséquences. Il implique donc que les plus petites unités politiques détiennent des compétences autonomes substantielles et qu’elles soient en même temps représentées collectivement aux niveaux de pouvoir plus élevés. Il ne s’agit pas là de décentraliser. Dans la décentralisation, le pouvoir local n’est jamais titulaire que de la part d’autorité que le pouvoir central veut bien lui concéder : il ne représente qu’une délégation de ce pouvoir central, qui reste le noyau substantiel de la vie publique dans une aperception strictement pyramidale de la société. Avec la subsidiarité, c’est le mouvement inverse : le niveau local ne délègue aux échelons supérieurs que les responsabilités et les tâches dont il ne peut se charger lui-même, il ne fait remonter au-dessus de lui que les compétences qu’il ne peut assumer, tandis qu’il résout par ses propres moyens tous les problèmes qui sont effectivement de sa compétence, en assumant lui-même les conséquences de ses décisions et de ses choix. La subsidiarité représente donc un partage de compétences selon le critère de la suffisance ou de l’insuffisance : chaque niveau d’autorité conserve les compétences pour lesquelles il est suffisant. Il en résulte par exemple que chaque communauté, plutôt que de se voir imposer une offre standardisée de biens et de services, doit pouvoir librement décider par elle-même des biens et des services qu’elle estime lui convenir.

La subsidiarité est directement antagonique de la conception bodinienne de la souveraineté qui repose, elle, non sur le critère de suffisance, mais sur celui de capacité supérieure. Dans ce schéma, l’État central ne peut que requérir toute l’autorité pour lui seul, puisqu’il est présumé par principe toujours supérieurement capable.

La conception bodinienne de la souveraineté est tout aussi compatible avec un régime dictatorial qu’avec un régime démocratique. Mais dans ce dernier cas, la seule possibilité qu’elle offre aux citoyens est de décider du choix de leurs représentants. Le principe fédéraliste est au contraire incompatible avec toute forme de dictature, et il va beaucoup plus loin dans la démocratie, car il reconnaît aux individus et aux groupes, non seulement la capacité de choisir leurs représentants, mais la capacité de participer en permanence à la vie publique, en statuant par eux-mêmes et pour eux-mêmes sur ce qui les concerne. « La société française

d'aujourd'hui est démocratique, note à ce propos Chantal Delsol, mais elle n'est pas subsidiaire, car elle laisse très peu de place à l'autonomie d'action des groupes constitués, préférant faire confiance à l'État central pour réaliser ce qui a été décidé démocratiquement »[46]. Le principe de subsidiarité implique l'autonomie et la responsabilité, tandis que la souveraineté bodinienne, qui repose sur un postulat de défiance vis-à-vis des groupes organisés, consacre l'hétéronomie, l'irresponsabilité et l'assistanat généralisé.

Il y a plus d'un demi-siècle, on lisait déjà dans *L'Ordre nouveau* : « Pour s'acheminer vers le véritable fédéralisme, vouloir partir de l'État-nation comme fondement de la société, c'est aboutir nécessairement à l'impérialisme et à la statolâtrie […] Seule la formule communaliste se révèle assez souple, assez humaine, pour permettre d'éviter ces différents écueils »[47]. D'un point de vue subsidiaire, la véritable unité politique et sociale, en-deçà même de la région, c'est en effet la commune. Henri Mendras parvient à la même conclusion : « Les Français marquent un attachement indéfectible à la démocratie directe : le maire est le personnage public le plus populaire, comme le savent bien des hommes politiques qui ne veulent pas perdre leur mandat municipal. C'est donc à partir de la commune que l'on peut reconstruire une théorie de la légitimité politique ascendante, et non plus descendante »[48].

Dans une telle perspective, l'existence de communautés ou de groupes particuliers n'entrave pas la recherche du bien commun, car l'extension des procédures démocratiques empêche les factions de s'imposer au détriment de l'intérêt général. La nation se définit alors comme une communautés de communautés, qui non seulement peut prendre place dans une communauté plus vaste, de type supranational, mais dont les communautés particulières peuvent également choisir de se rapprocher d'autres communautés. Alors que le point de vue jacobin fait de la souveraineté la garante de l'unité nationale, le principe de subsidiarité fait de la préservation de la pluralité une garantie de la souveraineté. Une Europe bien conçue, c'est-à-dire une Europe fédérale, ne serait pas le dissolvant des souverainetés encore existantes, mais l'instrument de leur renaissance par la mise en œuvre à tous les niveaux d'une souveraineté conçue différemment.

A. B.

1. Ernest Gellner, *Nations et nationalisme*, Payot, 1989, p. 11.

2. « Abandonner le principe de souveraineté, écrivent William Abitbol et Paul-Marie Coûteaux, c'est perpétuer des déséquilibres qui n'ont jamais connu pareille ampleur et qui mènent tout droit le XXIe siècle à des conflits dont nul n'a idée. Souveraineté ou barbarie : le choix des années 2000 » (« Souverainisme, j'écris ton nom », in *Le Monde*, 30 septembre 1999).

3. Cf. Michael Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, Hurst, London 1996.

4. Rapport sur les investissements internationaux publié par la Cnuced le 27 septembre 1999.

5. Révélateur à cet égard est le fait que la Grande-Bretagne se déclare volontiers soucieuse de défendre sa « souveraineté » face à l'Europe au moment même où elle s'affirme chaque jour un peu plus comme un protectorat américain.

6. « La souveraineté sur la scène mondiale : concept reconsidéré ou fiction renouvelée », in *La Revue Tocqueville-The Tocqueville Review*, 1998, 2, p. 7.

7. « Souveraineté et identité », in *Le Figaro*, 1er février 1999, p. 2.

8. Dominique Venner, « Europe, identité et souveraineté », in *Rivarol*, 19 février 1999.

9. « Souveraineté et identité », art. cit.

10. « L'État de doute », in *L'Unité normande*, mai 1999, p. 1.

11. Pour une première approche de type historique, cf. Charles Merriam, *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Columbia University Press, New York 1900 ; Perry Anderson, *Lineages of Absolute State*, New Left Books, London 1974 ; Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge University Press, Cambridge 1995. Cf. aussi Bertrand de Jouvenel, *De la souveraineté*, Génior, 1955 ; W.J. Stankiewicz (ed.), *In Defense of Sovereignty*, Oxford University Press, London 1969 ; Joseph Camilleri et Jim Falk, *The End of Sovereignty?*, Edward Elgar, Aldershot 1992 ; A.H. Chayes, *The New Sovereignty*, Harvard University Press, Cambridge 1995 ; Thomas J. Biersteker et C. Weber (ed.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Cambridge 1996 ; Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999. Le discours sur le sujet est devenu si confus que la notion de souveraineté a parfois été dépouillée de tout caractère politique, comme chez Patricia Mishe, qui soutient que seule la Terre est souveraine (« Ecological Security and the Need to Reconceptualize Sovereignty », in *Alternatives*, 14, pp. 390-391), ou Robert Garner, pour qui la souveraineté devrait être également reconnue chez certains animaux (« Ecology and Animal Rights. Is Sovereignty Anthropocentric? », in Laura Brace and John Hoffman, ed., *Reclaiming Sovereignty*, Pinter, London 1997).

12. C'est là le point de départ du débat entre l'école « réaliste » classique, qui définit la souveraineté comme « pouvoir centralisé exerçant son autorité sur un territoire " (H.J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York 1948), et l'école dite « dépendancialiste ».

13. Alan James, *Sovereign Statehood*, Allen & Unwin, London 1986 ; F.H. Hinsley, *Sovereignty*, 2e éd., Cambridge University Press, Cambridge 1986 ; Justin Rosenberg, *The Empire of Civil Society*, Verso, London 1994.

14. *Sovereignty*, Open University Press, Buckingham 1998. Du même auteur : *Beyond the State*, Polity Press, Cambridge 1995. Cf. aussi Andrew Vincent, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford 1987, p. 32.

15. *Les six livres de la République*, II, 2.

16. Ibid., I, 8.

17. *Théologie politique*, Gallimard, 1988, pp. 46-47.

18. *L'essence du politique*, Sirey, 1965, p. 118.

19. « A kingdome divided in it selfe cannot stand », écrit Hobbes dans son Leviathan (1651).

20. Cf. Preston King, *Ideology of Order. A Comparative Analysis of Jean Bodin and Thomas Hobbes*, Frank Cass, London 1974, p. 79.

21. *La guerre des principes. Les assemblées révolutionnaires face aux droits de l'homme et à la souveraineté de la nation, mai 1789-juillet 1794*, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1999.

22. Siéyès, *Qu'est-ce que le tiers-état ?* [1788], Droz, Genève 1970, p. 180.

23. L'Assemblée s'écartait par là résolument de la pensée de Rousseau. Celui-ci définit certes la souveraineté tant par l'inaliénabilité que par l'indivisibilité (« toutes les fois qu'on voit la souveraineté partagée on se trompe », écrit-il), mais il le fait d'une tout autre façon. D'une part, il fait résider l'inaliénabilité, non dans le pouvoir souverain exercé au nom de la nation, mais dans le peuple, qui en reste toujours le détenteur (ce qui lui permet de récuser le régime représentatif). D'autre part, il fait de l'indivisibilité l'un des traits d'un pouvoir souverain qu'il conçoit comme essentiellement homogène, alors que les révolutionnaires l'attribuent au peuple assimilé à la nation. « Là où, pour Rousseau, remarque Boroumand, l'exercice de la souveraineté est inaliénable, pour la Révolution cet exercice est indivisible, ce qui justifie son monopole par la Représentation. Et là où, pour Rousseau, l'étendue de la souveraineté est indivisible, pour la Révolution cette étendue est inaliénable, ce qui justifie une compétence illimitée de la souveraineté et, partant la fusion des pouvoirs » (op. cit., p. 171).

24. Cf. R. Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica, 1988 ; Lucien Jaume, *Le discours jacobin et la démocratie*, Fayard, 1999.

25. Op. cit., pp. 165-166.

26. Préface à Ladan Boroumand, op. cit., p. 10.

27. Ibid., p. 535.

28. « Le "mal de Bodin". A la recherche d'une souveraineté perdue », in *Le Débat*, mai-août 1999, p. 72.

29. Op. cit., pp. 119-120.

30. *Libération*, 6 juin 1999.

31. Op. cit., Gallimard, 1988, p. 15.

32. Op. cit., p. 125.

33. Cf. Paul Hirst, « Carl Schmitt's Decisionism », in Chantal Mouffe (ed.), *The Challenge of Carl Schmitt*, Verso, London 1999, pp. 7-17.

34. Joseph de Maistre, pour ne citer que lui, se situe d'emblée dans le sillage de Bodin quand il affirme que « toute espèce de souveraineté est absolue de sa nature » (*De la souveraineté du peuple. Un anti-Contrat social*, PUF, 1992, p. 179). Pourtant, il souligne aussi que « la souveraineté est fondée sur le consentement humain ; car si un peuple quelconque s'accordoit tout à coup pour ne pas obéir, la souveraineté disparoitroit, et il est impossible d'imaginer l'établissement d'une souveraineté sans imaginer un peuple qui consent à obéir » (ibid., p. 92). De Maistre avait également compris, contrairement à bon nombre de ses disciples, que la Révolution française s'explique avant tout par l'évolution de la monarchie vers l'absolutisme, évolution qui rendait le pouvoir insupportable en même temps qu'elle impliquait l'abaissement parallèle de la noblesse et du tiers-état, dont les fonctions respectives étaient l'une et l'autre indispensables au bon fonctionnement de la société. Cette idée sera reprise après lui par Tocqueville.

35. Sur Althusius, cf. Alain de Benoist, « Johannes Althusius, 1557-1638 », in *Krisis*, mars 1999, pp. 2-34.

36. Thomas O. Hueglin, « Le fédéralisme d'Althusius dans un monde post-westphalien », in *L'Europe en formation*, printemps 1999, p. 33. Du même auteur : *Community — Federalism — Subsidiarity*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo 1999.

37. « Ordonner quelque chose au bien commun, écrivait Thomas d'Aquin, revient au peuple tout entier ou à quelqu'un qui représente le peuple » (« *alicujus gerentis vicem totius multidunis* »).

38. *Du contrat social*, II, 3.

39. Cf. à ce sujet Otto von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, 4 vol., Weidmann, Berlin 1898-1913 ; Perry Anderson, op. cit., pp. 27-28 ; Andrew Vincent, op. cit., p. 34.

40. « L'homme et l'État », in *Œuvres complètes*, vol. 9 [1932-35], Editions Universitaires, Fribourg, et Saint-Paul, 1982, p. 539.

41. « Souveraineté et subsidiarité, ou l'Europe contre Bodin », in *La Revue Tocqueville-The Tocqueville Review*, 1998, 2, p. 53.

42. Cf. Gene Lyons et Michael Mastanduno (ed.), *Beyond Westphalia?*, John Hopkins University Press, Baltimore 1995. Le modèle westphalien est également critiqué par Daniel Deudney (« Binding Sovereigns. Authorities and Structures and Geopolitics in Philadelphian Systems », in Thomas J. Biersteker et Cynthia Weber, ed., *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Cambridge), qui lui oppose le « modèle philadelphien », auquel est associé le nom de James Madison, qui prévalut aux États-Unis entre la création de l'Union et le début de la guerre de Sécession. Dans ce dernier modèle, tous les acteurs collectifs sont « membres constituants du souverain ».

43. Henri Mendras, art. cit., pp. 71-89.

44. Cf. Tom Bottomore et Patrick Goode (ed.), *Austro-marxism*, Clarendon Press, Oxford 1978 ; Karl Renner, *La nation, mythe et réalité*, Presses universitaires de Nancy, Nancy 1998.

45. « Europe and the Federal Idea », in *The Commonweal*, 19 et 26 avril 1940, texte repris in Jacques Maritain, *L'Europe et l'idée fédérale*, Mame, 1993, pp. 15-47. L'incompatibilité du fédéralisme avec l'idée bodinienne de souveraineté a été régulièrement soulignée, notamment par Harold Laski (*Studies in the Problem of Sovereignty*, Yale University Press, New Haven 1917 ; *The State in Theory and Practice*, George Allen & Unwin, London 1935) et par Robert Dahl (*Who Governs?*, Yale University Press, New Haven 1961).

46. « Souveraineté et subsidiarité, ou l'Europe contre Bodin », art. cit., p. 50.

47. Michel Glady, « A hauteur d'homme. Des frontières au fédéralism », in *L'Ordre nouveau*, novembre 1934, p. 10.

48. Art. cit., p. 86.